

ドイツ年金改革15年の挑戦と挫折

経済学部 大谷津 晴 夫

1. はじめに
 2. 少子高齢化と年金財政
 - 2.1 少子高齢化と年金危機
 - 2.2 財政方式論争
 3. ドイツ年金改革の15年
 - 3.1 法定年金
 - 3.2 企業年金
 - 3.3 個人年金
 4. ドイツ年金改革の分岐点
 - 4.1 企業年金・リースター年金の課題
 - 4.2 法定年金の課題
 - 4.3 「高齢者保障の全体構想」
 5. おわりに
- 参考文献

1. はじめに

年金財政の持続可能性を目指して歩んできたドイツの年金改革は15年を経た現在、重大な岐路の前に立たされている。従来の給付削減政策を前進させるのか、それとも撤廃の方向に向けて舵を切るのかという路線選択の問題である。ドイツ連邦労働社会省を率いるアンドレア・ナーレス（Andrea Nahles）が2016年11月に発表した「高齢者保障の全体構想¹」をめぐる動きがそのことを雄弁に物語っている。シュレーダー政権（1998-2005）が押し進めた労働市場・社会保障改革に批判的だった党内左派のナーレスは2009年から社会民主党幹事長の職についた。その後2013年12月の第3次メルケル大連立政権誕生の際には労働社会相に就任したのを機に、そして翌年の7月

1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesamtkonzept zur Alterssicherung. 以下ではGesamtkonzeptとして引用する場合がある。

には早くも「年金パケット」(Rentenpaket)を導入した。これは、長期加入者の支給開始年齢を63歳に引き下げる、1992年以前に出生した子供をもつ母親(または父親)の年金額を引き上げる、就労能力減少年金(障害年金)を改善する、リハビリテーション給付の手当を増額する等の4施策を含み、それまでの給付削減路線からの軌道修正であることは明らかだった。「高齢者保障の全体構想」はその延長線上にあるといえる。

2000年以降のドイツ年金改革の中心課題は少子高齢化による財政危機に直面していた賦課方式の法定年金の救済であった。法定年金の給付水準の引き下げと積立方式年金の強化に問題の解を求めたのだが、欧州中央銀行の長期化する超低金利政策に直面して、頼りの積立方式の企業年金や個人年金は難局に陥った。人口変動の影響を受けにくいとされた積立方式の有利性は、足下における収益率の低下に直面して根本的疑念にさらされてしまった。こういう状況を背景にして2016年には学界ならびに政界を二分する年金改革論争が再燃した。

大連立政権内でも従来の年金改革路線を堅持すべきか否かをめぐり激しい鋸迫り合いが演じられている。連邦首相の下に設置された経済諮問委員会は、2016年11月2日にメルケル首相に手渡した「経済諮問委員会報告書2016/17²⁾」の第7章で高齢者保障改革を取り上げ、法定年金の削減を中心とする従来の年金改革路線を堅持する必要性を再確認している³⁾。これに対し、連邦労働社会相アンドレア・ナーレスはその直後の11月25日に「高齢者保障の全体構想」を発表し、経済諮問委員報告書とは異なる立ち位置を鮮明にしている。この「構想」は法定年金の給付水準の下限の引上げを盛り込んでいて、これまでの改革方向と明らかに逆向きの動きを示しているからだ。2017年秋のドイツ連邦議会選挙をにらんだ選挙戦対策の一手であることは疑いないが、法定年金・企業年金・個人年金の3本柱から構成されるドイツ高齢者保障の今後の重心変動を占う上で、アンドレア・ナーレスの動きから目を離せないことは確かである。

本稿では特に「経済諮問委員会報告書2016/17」と「高齢者保障の全体構想」に焦点を合わせることにより、ドイツ年金改革15年の歩みが現在直面している分岐点の状況を明らかにし、次稿に予定しているドイツ年金改革総決算のための中間報告とし

2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), Zeit für Reformen (JG 2016/17). 以下ではJG 2016/17と略記して引用する。

3 ただし5名の経済諮問委員会委員の内のPeter Bofingerは、第7章におけるドイツ高齢者保障制度の分析(多数派見解)とは異なる見解に立ち、それが章末に掲載されている。経済諮問委員会も高齢者保障政策において一枚岩ではないということである。

たい。

2. 少子高齢化と年金財政

2.1 少子高齢化と年金危機

賦課方式年金は毎年の収入と支出を等しくすることで財政均衡が維持される。この財政均衡の条件は以下のような収支均衡式として簡略的に表すことができる⁴。

保険料率 c × 平均賃金 w × 被保険者数 L = 所得代替率 b × 平均賃金 w × 受給者数 N

$$c \cdot w \cdot L = b \cdot w \cdot N \quad (1)$$

$$c \cdot L = b \cdot N \quad (2)$$

(2) 式の両辺の対数をとって時間で微分すると、増分は次の (3) の近似式で表される。

$$\frac{\Delta c}{c} + \frac{\Delta L}{L} = \frac{\Delta b}{b} + \frac{\Delta N}{N} \quad (3)$$

ここで給付水準一定の政策を堅持するのであれば、 $\Delta b/b = 0$ となり、次の (4) 式が成り立つ。

$$\frac{\Delta c}{c} = \frac{\Delta N}{N} - \frac{\Delta L}{L} \quad (4)$$

人口高齢化の下では $\Delta N/N$ はプラス、 $\Delta L/L$ はマイナスなので、右辺は必ずプラスになる。したがって等式を維持するためには、左辺の保険料率の伸び率 $\Delta c/c$ もプラスでなければならない。つまり人口高齢化が進行して (4) 式右辺の値が増加していけば、左辺の保険料率もそれに合わせて引き上げていかなければ財政均衡が保てないのである。これは保険料を負担する側の現役労働者や企業にとっては重い負担になる。

そこで給付水準一定 ($\Delta b/b = 0$) から保険料率一定 ($\Delta c/c = 0$) へ政策が切り替えられると、(3) 式は次の (5) 式になる。

$$\frac{\Delta b}{b} = \frac{\Delta L}{L} - \frac{\Delta N}{N} \quad (5)$$

(5) 式の右辺は人口高齢化の下ではマイナスになるので、左辺の所得代替率の伸び率もマイナスになる。つまり、人口高齢化の下で保険料率を一定に維持するのであれば、給付水準の方は引き下げないと財政均衡が保てない。これは受給者の負担を意味する。

4 所得代替率とは平均賃金に対する平均年金額の比率を表し、年金の給付水準を示す指標として一般的に使われる。

いずれにしても人口高齢化は受給者の増加（支出増加）と被保険者の減少（収入減少）を通じて賦課方式の年金財政を直撃することになるので、人口動態から目を離すことができない。人口の高齢化を引き起こす要因は出生率の低下と寿命の伸長の2つだが、主因は出生率低下の方である。図1はドイツと日本の期間合計特殊出生率の推移を並べて示している。人口を維持するのに必要な出生率は、死亡率にも依存するが、先進国では約2.0であり、これを下回る場合に一般的に少子化といわれる。図1からは、少子化においてはドイツの方が先行していたこと、そして出生率の回復もドイツの方がやや先行していることが分かる。

【図1】日本とドイツの期間合計特殊出生率の推移

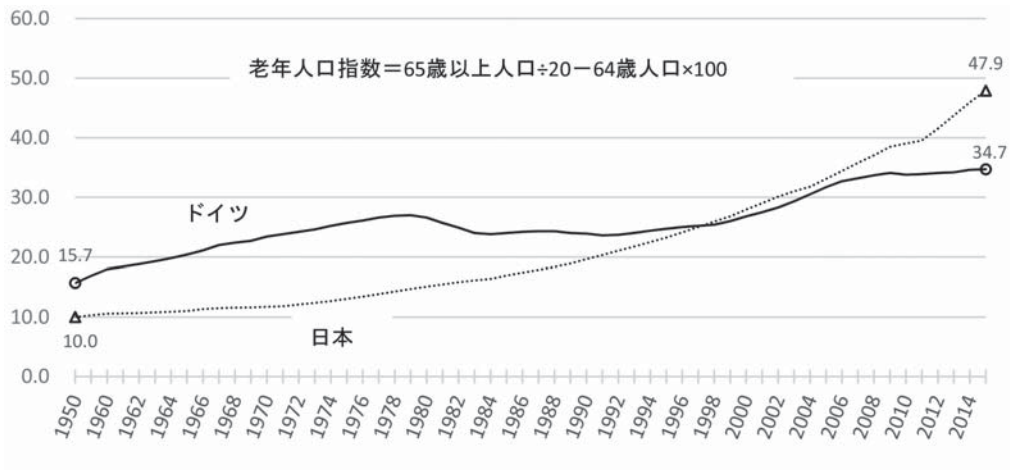


(資料) ドイツ連邦統計局データベースと厚労省「人口動態統計」から筆者作成

出生率の低下が続いていくと高齢者/若年者の比率は上昇し続ける。図2はドイツと日本の老年人口指数(=65歳以上人口÷20-64歳人口×100)の推移を示している。これは、100人の被保険者が何人の受給者を支えることになるかを示す間接的な指標でもある。なぜ間接的かというと、20-64歳人口に占める実際の被保険者数は経済状態に左右される就業率とも関係し、また高齢者の全員が受給者でもないからだ。しかし賦課方式の年金財政の状態を簡便に見るのに便利な指標であることは間違いない。

図2からは、両国の老年人口指数はほぼ一貫して上昇を続けてきたことが分かる。ただ日本の方がより厳しい状況にあることが再確認できる。ドイツは、日本と違い、出生率だけでなく移民数の動向も無視できない要因であるが、ここでは割愛する。

【図2】日本とドイツの老年人口指数の推移（1950—2015）



（資料）ドイツ連邦統計局と総務省統計局のデータから筆者作成

2.2 財政方式論争

年金の財政方式には賦課方式と積立方式の2つがあるが、どちらが有利なのは年金経済学論争史における一大争点であった。現在では、賦課方式の収益率は賃金上昇率 $\Delta w/w$ と人口成長率 $\Delta L/L$ の和（＝経済成長率）に等しく、積立方式は金利 r に等しいことが明らかにされている。したがって賦課方式と積立方式のどちらが有利かは、経済成長率と金利の大小関係で決まることになる。人口成長率が賦課方式には入っている一方で、積立方式にはないことが、積立方式が人口変動に強いとされる根拠になっている。経済が資本不足の状態にあれば（＝動学的に効率的な状態）、(6)式の金利 $>$ 賃金上昇率 $+$ 人口成長率の関係が成り立つので、積立方式の方が有利となる。積立方式移行論者の議論はこれが根拠になっている⁵。

$$r > \frac{\Delta w}{w} + \frac{\Delta L}{L} \quad (6)$$

しかし、たとえ(6)式が成立していても積立方式への移行は収益率を改善しない。このことを明らかにしたのがいわゆる「等価命題」である。賦課方式年金がかかっていた潜在債務は積立方式へ移行したからといって雲散霧消するわけではなく、移行費用として移行後の積立方式に重くのしかかってくる。積立方式の収益率はこの重しが

5 積立方式移行論の第2の根拠にされたのが、賦課方式に内在するとされる非効率性（死荷重）である。積立方式に移行すればこの死荷重が解消されて収益率は上昇すると主張された。

あるために、結局元の賦課方式の水準にまで押し下げられてしまうのである。したがって問題の本質は単なる財政方式の変更にあるのではない。賦課方式年金がかかえる潜在債務の削減ができるか否かが問題の本質なのである。賦課方式のままでは潜在債務の削減が不可能ということでは全くない。収入>支出が実現される政策手法であれば何でもよいのである。ただし収入>支出をもたらす政策措置によって年金財政が均衡化しても、世代内・世代間分配次元にある問題が自動的に解消されるわけではない。むしろ年金改革問題の本質はこの分配問題の解決の困難さにあるといえる。

3. ドイツ年金改革の15年

ドイツの2001年以降の年金改革は、下に示すように、高齢者保障の3本柱の主柱である賦課方式の法定年金の給付削減、そして第2と第3の柱である積立方式の企業年金と個人年金の強化を特徴としている。以下の各節では各支柱における改革内容と改革後の現状と問題を検証してみる。

2001年：新しい年金スライド算定式の導入（調整されたグロス賃金調整）

2002年：①個人年金と企業年金の促進②年金スライド算定式の改定（保険料要素・リースター係数）

2005年：①年金スライド算定式の改定（持続係数）②給付時課税③リースター年金の認証基準の簡素化

2007年：年金支給開始年齢引き上げの決定

2012年：年金支給開始年齢の段階的引き上げ開始

2014年：年金パッケージ（母親年金・長期加入者の63歳支給年金）

3.1 法定年金

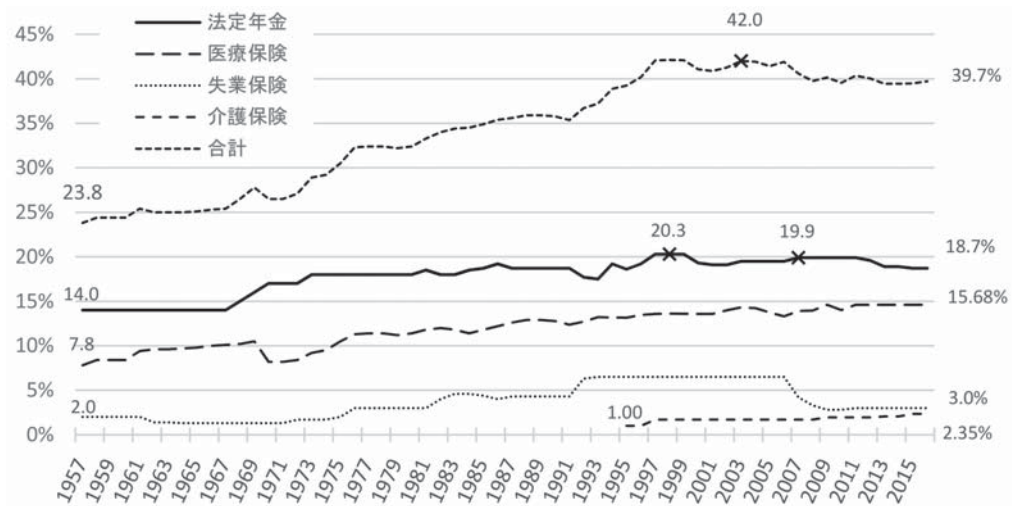
図3は、賃金スライド制と賦課方式が法定年金に導入された1957年以降の法定年金・医療保険・失業保険・介護保険の各保険料率の推移とその合計を示している。各社会保険料とも1960年代末からほぼ一貫して上昇を続けてきて、2016年には合計で39.7%に達している。

法定年金は実は2006年から黒字であり、その結果2007年の19.9%から2016年には18.7%になっている。黒字分は「持続性準備金⁶」に組み入れられ、この持続性準備

6 持続性準備金（Nachhaltigkeitsrücklage）は、毎月の支払の20%（最小準備金）と150%（最大準備金）との間に設定されている（社会法典第6編第216条）。

金が暦年末に下限の0.2ヶ月を下回るか、上限の1.5ヶ月を上回るかした場合に保険料率が改定されることになっている（社会法典第6編第158条）。近年の財政状況の好転に寄与しているのは、労働市場の改善ならびに新規裁定者数の短期的な減少である。

【図3】 社会保険料率の推移（1957—2016）



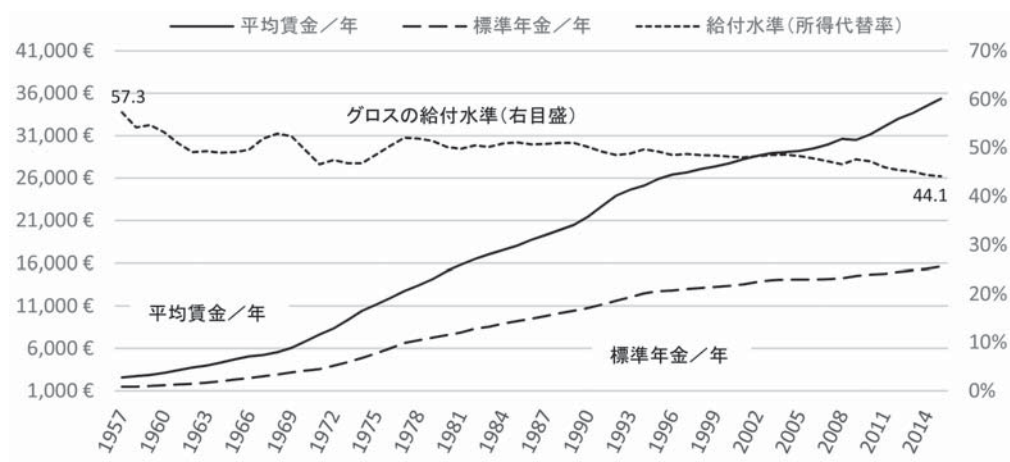
※1990年までは旧西ドイツ地域、1991年以降は統一ドイツ

（資料）Rentenversicherung in Zeitreihen 2016のデータから筆者作成

図4は1957年以降の法定年金のグロスの給付水準の推移を示している⁷。給付水準は保障水準（Sicherungsniveau）とも呼ばれるもので、毎年の平均賃金で45年働いた者が得る標準年金額の平均賃金に対する比率として示される。図4からは、平均賃金が一貫して上昇しているのに対し、標準年金額の方はその上昇スピードに追いついていない様子が見て取れる。この両者の乖離幅の拡大が給付水準の低下となって現れている。1957年には57.3%あったグロスの給付水準は2015年には44.1%にまで下がっている。

7 グロス給付水準＝平均報酬で45年加入者のグロス年金額÷グロス平均賃金。

【図4】 平均賃金・標準年金額・給付水準の推移（1957-2015：旧西ドイツ地域）



（資料）Rentenversicherung in Zeitreihen 2016のデータから筆者作成

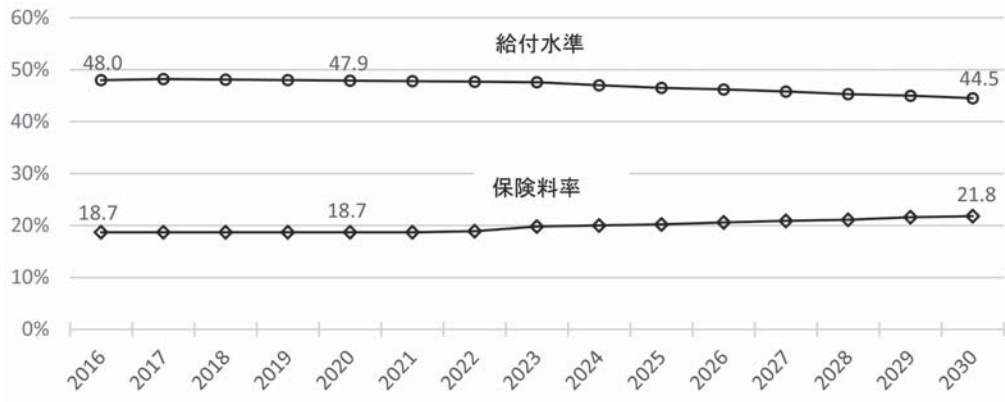
若年者が負担する保険料率と高齢者が享受する給付水準はトレード・オフの関係にあるが、2004年から保険料率の上限と保障水準の下限が法的に定められている。社会法典第6編第154条は、(i) 2020年までに保険料率が20%を超えるか、もしくは2030年までに22%を超えるか、あるいは(ii) 課税前のネット給付水準が2020年までに46%を下回るか、もしくは2030年までに43%を下回ることが将来予測によって示される場合には、連邦政府は適切な対策を講じなければならないと定めている⁸。

(i) (ii) の保険料率の上限・給付水準の下限の条件は現在のところクリアーする見通しであることを図5が示している⁹。

8 課税前のネット給付水準は、社会保険料控除後の課税前年金額の社会保険料控除後の課税前賃金に対する比率で、平均報酬の45年加入者を基準にして計算される。

9 被保険者平均報酬の2021-2030の旧西ドイツ地域での平均増加率が中位の3.0%、就業率の増加率は中位が前提になっている。Rentenversicherungsbericht 2016, S. 38.

【図5】 保険料率と課税前給付水準の将来見通し（2016-2030）



(資料) Rentenversicherungsbericht 2016のデータから筆者作成

保険料率と給付水準がこの範囲になんとか収まっているのは、年金額算定式の度重なる改定の結果である。現在、年金額は次の(7)式の年金額算定式で計算される。 R_t は t 年の年金月額、 EP は個人報酬ポイント、 RF は年金種別係数、 ZF は繰上・繰下係数、 AR_t は t 年の年金現在価値である¹⁰。例えば、平均賃金で45年間働いて保険料を納付した被保険者は45点の報酬ポイントを獲得して、引退後は各年次の年金現在価値×45の月額年金を受給することになる。

$$R_t = EP \cdot RF \cdot ZF \cdot AR_t \quad (7)$$

年金現在価値 AR_t は次の(8)式の年金額スライド算定式でスライドされる。 BE_t は t 年のグロスの報酬¹¹、 AVA_t は t 年のいわゆる「リースター係数¹²」、 RVB_t は t 年の保険

10 個人報酬ポイント (Entgeltpunkte) は全被保険者の平均報酬に対する個人報酬の比率で与えられ、これが平均報酬と等しければポイントは1となる (旧東ドイツ地域は換算係数により引上げられる)。年金種別係数は老齢年金1.0、就労能力部分喪失年金0.25、就労能力完全喪失年金1.0、等と年金の種類ごとに決められている。繰上・繰下係数は正規支給年齢1.0、1ヶ月の繰上支給で0.003を減算、1ヶ月の繰下支給で0.005を加算。年金現在価値 (Aktueller Rentenwert) は平均報酬者の1年間の保険料納付に対応する月額年金。ただしこれも東西ドイツ地域で異なっている。

11 BE_{t-2}^* の部分はもう少し複雑になっているが、その詳細については本稿では省く。

12 「リースター係数」はリースター年金に払い込まれる私的拠出金を反映させるために設けられたもので、2002年から2012年の期間に段階的に引き上げられてきて (「リースター階段」)、2012年から4%になっている。

料率, RQ_t は t 年の年金受給者・保険料拠出者比率, α は加重係数で現在は0.25。

$$AR_t = AR_{t-1} \times \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}^*}}_{\text{賃金要素}} \cdot \underbrace{\frac{1 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{1 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{保険料要素}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]}_{\text{持続性係数}} \quad (8)$$

t 年の年金現在価値を求める年金額スライド算定式は、賃金要素・保険料要素・持続性係数の3つを加味して $t-1$ 年の年金現在価値を改定する形になっている。賃金要素は、2年前のグロス報酬に対する1年前のグロス報酬の比率である。つまり賃金の上昇・下落に応じて年金現在価値の増加・減少が生じる形になっている。保険料要素は、保険料率の上昇・下落に応じて年金現在価値の増加・減少が生じる仕組みである。この保険料要素は個人年金であるリースター年金(AVA)と法定年金(RVB)の拠出金と保険料から構成され、これらの負担が増加すれば年金現在価値が削減される格好になっている¹³。持続性係数は、保険料納付者数に対する年金受給者数の比率(RQ)が上昇すると年金現在価値を削減するように作用する。 α は持続性係数が年金スライドに介入する程度、したがって保険料納付者と年金受給者への負担の配分を制御する係数である。

2001年改革によるリースター年金の導入、2004年改革による持続性係数の導入、2007年改革による支給開始年齢の引上げ等によって、給付水準は今後も着実に低下していく見通しだ。そうすると、低下した法定年金の給付水準で高齢者の生活保障が十分なのかどうかの問題が出てくるし、あるいは税財源でまかなわれる社会扶助の給付水準との関係が問題になってくる。

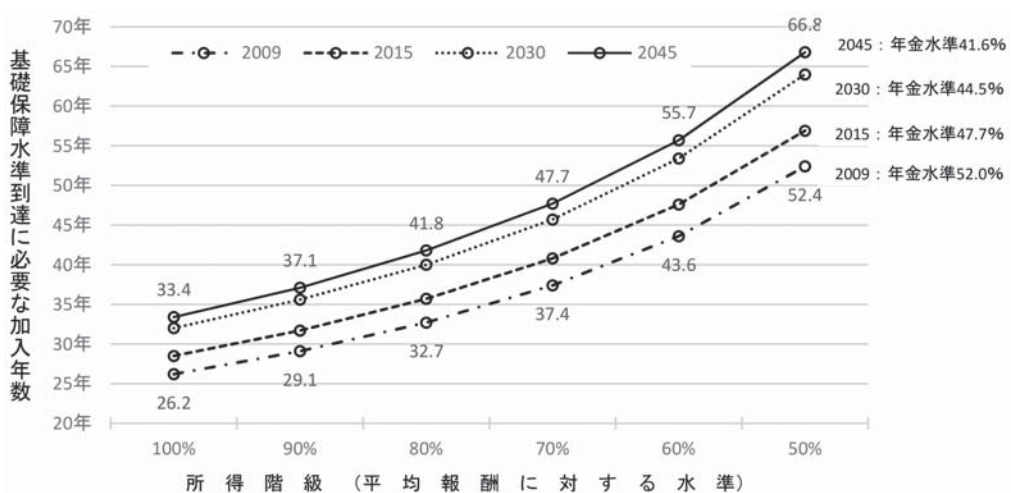
図6は法定年金の課税前ネット給付水準の低下と社会扶助の基礎保障との関係を示している。ここでは2009・2015・2030・2045の各年次の給付水準に対応して、基礎保障水準に到達するのに必要な法定年金の加入年数が所得階級別(平均報酬に対する百分率)に示されている¹⁴。平均報酬者が基礎保障水準到達に必要な加入年数は2009

13 「リースター階段」を登っている最中は年金現在価値の削減が生じるが、2012年に4%に登り切ったからは(AVA_{2012}/AVA_{2012})この部分に由来する削減はないものの、法定年金の保険料率の上昇(RVB_{t-1}/RVB_{t-2})に由来する削減の可能性は残されている。ただし「保護条項」により、リースター係数もしくは持続性係数に由来する名目年金額の削減は2003年から廃止されている。この名目年金額の保証は2009年から賃金下落のケースにも拡張された(「年金保証」)。2011年からは追補正係数(Nachholfaktor)が発効している。給付水準は保障水準を下回ることができないので、そこから生じる調整不足分(Ausgleichsbedarf)は後続年の調整に持ち越される。

14 平均報酬で45年加入して報酬ポイントが45点の者を基準にしている。

年で26.2年だったのが、2045年には33.4年にまで延びる。平均報酬の50%の者だと、給付水準と基礎保障水準到達に必要な加入年数は、2009年で26%・52.4年、2045年で20.8%・66.8年になる。この所得階級だと法定年金の保険料を払ってわずかの老齢年金を受給するのよりも、社会扶助の基礎保障に頼った方が明らかに得になる。平均報酬の70%の者でも、2015年で33.4%・40.8年、2045年では29.1%・47.7年となる。一生涯働いて保険料を納め続けても、受給できる年金は社会扶助の基礎保障と同程度のわずかな額ということである。給付水準の切り下げがいかに過酷な状態をもたらすかを図6は示している。

【図6】 給付水準低下と所得階級別の基礎保障水準到達に必要な加入年数



(資料) JG 2016/17 のデータから筆者作成

3.2 企業年金

ドイツの高齢者保障を支える第2の柱である企業年金の運営方法には、引当金制度 (Direktzusage)、共済基金 (Unterstützungskasse)、直接保険 (Direktversicherung)、年金基金 (Pensionskasse)、年金ファンド (Pensionsfonds)、の4種類ある。法定年金の強制加入者である従業員は全員2002年から企業年金への加入権が認められた。引当金制度と共済基金は費用については雇用主の全額負担だが、直接保険・年金基金・年金ファンドについては従業員の拠出も可能である。この場合、従業員は賃金の一部を企業年金への拠出金に振り替えることができる (従業員拠出制度 Entgeltumwandlung)。この拠出金は、一定の上限額までの課税・社会保険料免除が適用されるので、企業年金の普及に大きく貢献していると評価されている。

図7は企業年金の普及率の推移を示している。企業年金を実施する事業所ならびに企業年金加入者の被用者全体に占める割合はともに2001年以降に急激に上昇したが、2007年以降は停滞し、ともに50%台にとどまっていることが分かる。

【図7】 企業年金の普及率の推移

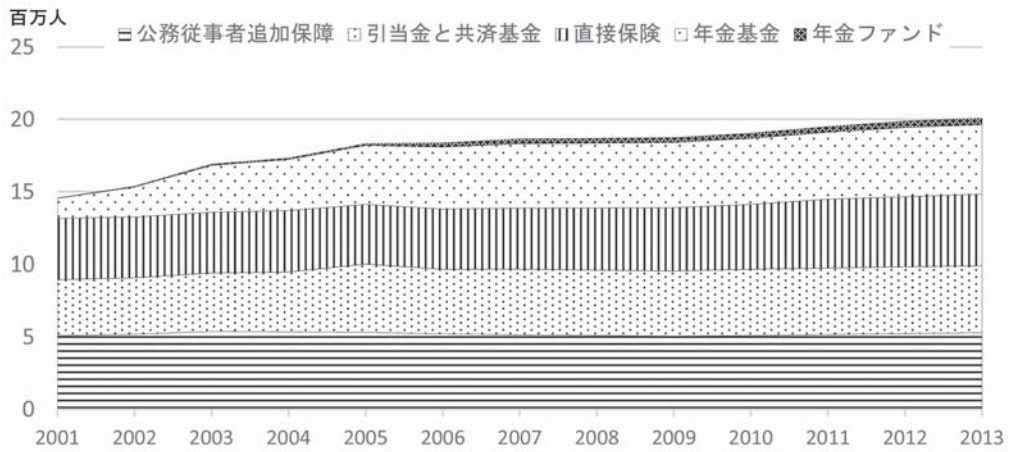


(資料) JG 2016/17 のデータから筆者作成

図8は企業年金の加入者数の推移を運営形態別に示したものである。2001年からの最も高い伸び率を示したのは年金基金で、3倍以上に増えている。「公務員追加保障¹⁵」を除く他の運用形態も明らかに増えていることが確認できる。2002年に創設された年金ファンドの伸びが大きい、まだ約40万人にとどまっている。

15 「公務員追加保障」は、官吏（Beamten）とは区別される公務従事者の法定年金に上乘せを行う企業年金の一種で、2000年12月31日で廃止された公務員総合保障制度の後継組織である。

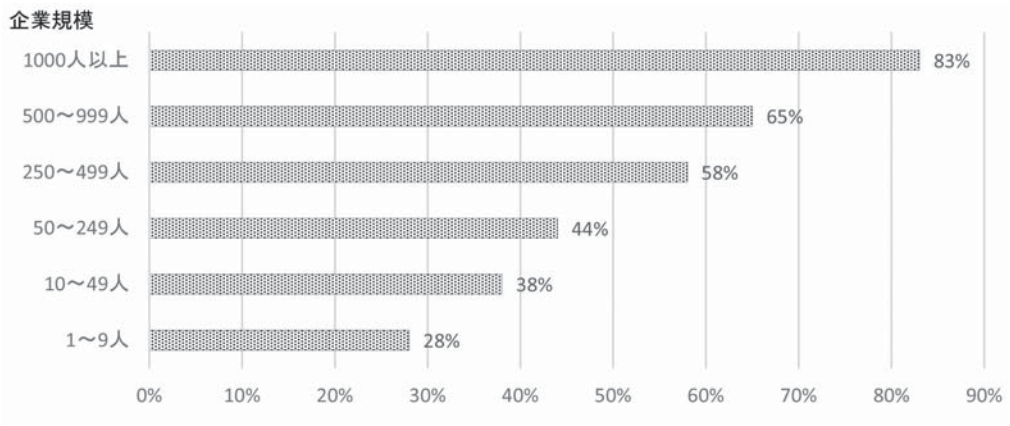
【図8】 運営形態別の企業年金加入者数の推移



(資料) JG 2016/17 のデータから筆者作成

図9は企業規模別に見た社会保険適用者の企業年金加入割合を示している。予想通り、企業規模が大きくなるほど加入者割合が増加している。中規模企業の中でも企業年金を実施していない企業はまだ多く存在するということである。

【図9】 社会保険適用者被用者の企業規模別企業年金加入割合（2015年）



(資料) Alterssicherungsbericht 2016 のデータから筆者作成

下の表は財源形態別の企業年金実施事業所割合を2001年と2015年で比較している。これを見れば、事業主だけが費用負担するタイプの企業年金は半分にまで減り、替わりに従業員と事業主が共同で費用負担するタイプが倍以上に増えていることがわかる。企業の賃金外費用負担の軽減が着実に進んでいる様子が見えてくるデータである。

企業年金の拠出負担者

拠出負担者	2001年	2015年
事業主だけ	54%	28%
従業員と事業主	27%	60%
従業員だけ	26%	25%

(資料) Alterssicherungsbericht 2016のデータから筆者作成

下の表は運営形態別の企業年金の優遇税制利用割合を示している。2001年に導入された所得税法第3条第63項の規定により、年金ファンド・年金基金・直接保険への従業員の拠出金は算定基礎額の4%までは非課税で、社会保険料も免除である¹⁶。したがって従業員が賃金の一部を企業年金の拠出金に振り替えるとかかなりの得になる。しかし課税ベースと社会保険料賦課ベースはその分だけやせ細るので、老齢保障を支える第1の柱の土台を掘り崩してしまうことになる。

運営形態別の優遇税制利用割合

	直接保険	年金ファンド	年金基金
加入者数	510万人	40万人	480万人
従業員拠出制度利用割合	63%	62%	50%
優遇税制利用割合	45%	61%	47%

(資料) Alterssicherungsbericht 2016のデータから筆者作成

3.3 個人年金

ドイツの高齢者保障を支える第3の柱は個人年金である。国家助成のついた個人年金には自営業者のための基礎年金（リユールップ年金）もあるが、中心を担うのは社会保険強制適用者を対象としたリースター年金である。これは、給付水準維持から保険料水準維持への年金政策の180度転換によって第1の柱に生じる「年金欠損」を埋め合わせるために2001年改革で導入された積立方式の個人年金で、事業主の拠出負担がないかわりに条件を満たせば国から一定の助成金が受けられる。リースター年金として認証されるための主な条件は、年金が月払いであること、支給開始は法定年金の正規支給開始年齢以後であること、支給開始時において少なくとも払い込まれた保険料総額と国家助成金について保証されていること、である。

リースター年金に対する国家助成には2通りあり、助成金の直接支給と特別費用控除による優遇税制である。税務署の検査によりリースター契約者にとって有利になる

16 企業の拠出金については全額が非課税になる。

ように適用される。リースター年金契約には、年金保険契約、銀行貯金契約、投資信託契約、住宅取得貯蓄契約の4種類がある。

リースター助成金には、現在、リースター契約者一人ごとに与えられる基本助成金 154€, 子供の数に応じて与えられる子供助成金（2007 年以前の出生 185€, 2008 年以降の出生 300€で、原則として母親に帰属）、それに 25 歳までのリースター契約者に一回限り与えられる新規入職者ボーナス 200€がある（いずれも年額）。リースター助成金をフルにもらうには、少なくとも前年のグロス所得の 4% を貯蓄として拠出しなければならない（最低自己拠出）。ただし最低自己拠出額には助成金が含まれるので、実際の必要払込額は、前年グロス所得 $\times 0.04$ - 助成金、となる。そのため低所得で多子であれば、助成金だけで前年所得の 4% を上回るケースもありうる。

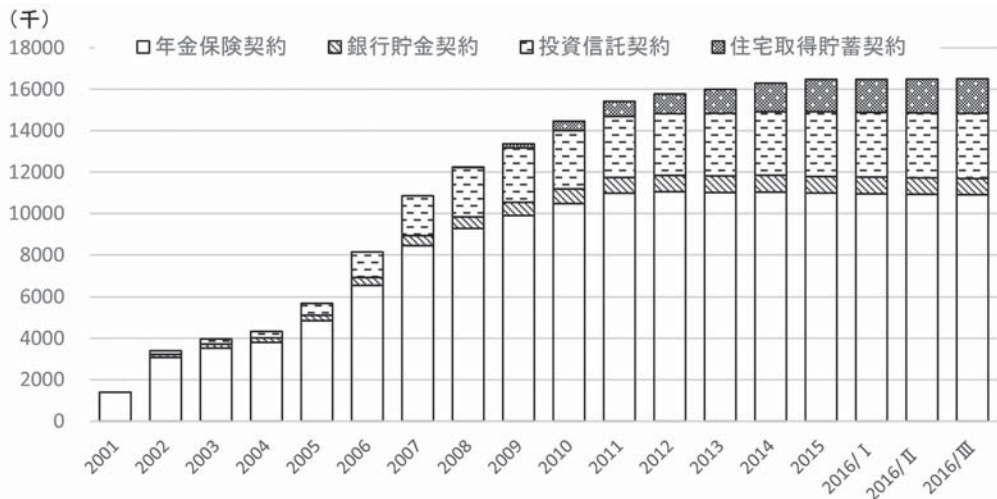
前年所得の 4% の自己拠出が 60€ を下回る場合は、60€ が下限になる（「基礎額」）。上限は 2100€ に設定されている。リースター契約への払い込みが最低自己拠出額を下回る場合は、助成金は比例的に減額される。最低自己拠出を上回る払い込みも可能だが、この部分はリースター助成金の対象外となる。

例えば、法定年金の強制適用者である夫の前年所得が 30,000€, 妻は自営業者、2007 年以前に出生の子供が 2 人いるケース、子供のいない独身で前年所得が 30,000€ のケース、2008 年以降出生の子供が 2 人いる独身者で前年所得が 20,000€ のケースで、それぞれリースター助成金とその助成率（＝助成金合計／貯蓄拠出）を計算すると以下のようなになる。

		①前年所得	②貯蓄拠出 = ① $\times$ 4%	③必要最低自己拠出 = ② - 助成金合計	基本助成	子供助成	助成率
夫婦 + 2 子	夫	30,000€	1,200€	522€	154€	—	56.5%
	妻	—	夫②の援用	夫③の援用	154€	370€	
独身		30,000€	1,200€	1,046€	154€	—	12.8%
独身 + 2 子		20,000€	800€	60€	154€	600€	94.3%

図 10 はリースター契約件数の種類別の推移を示している。2001 年の導入から 10 年間は急激に伸びてきたが、近年は伸び悩んでいることが分かる。すでに契約していても拠出が中断されるケースも増えているという。

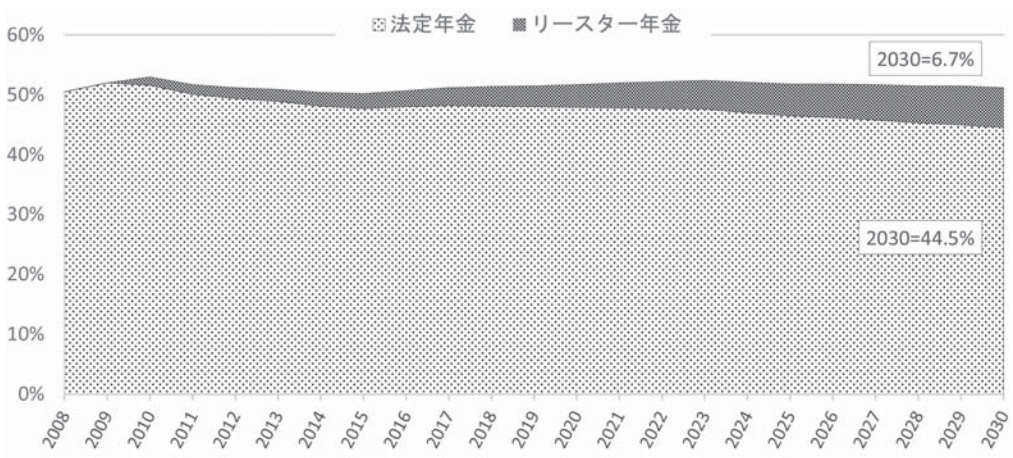
【図10】 リースター契約件数の推移



(資料) BMAS-Statistik zur privaten Altersvorsorgenのデータから筆者作成

リースター年金の役割は、法定年金の給付水準の低下によって生じる「年金欠損」を補填することにある。本当に「年金欠損」の穴は埋めることができるのだろうか。図11を見ると、法定年金にリースター年金を加えた合計給付水準は、2030年までの期間は確かに50%と52%の間にあり、「年金欠損」の穴を埋めることは可能であるように見える。しかし条件次第でこの見通しは変わってくる。

【図11】 法定年金とリースター年金の課税前給付水準の推移¹⁷



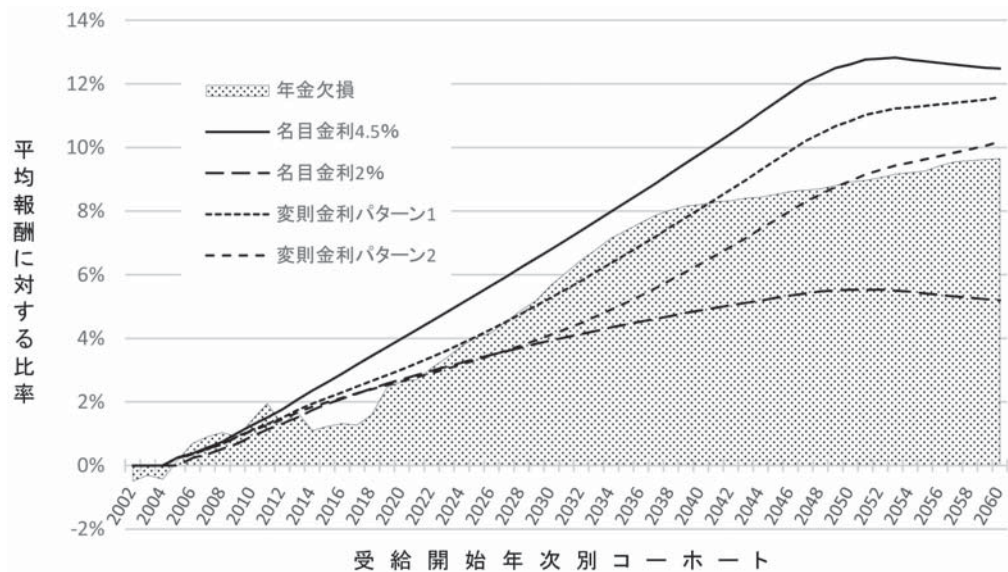
(資料) Rentenversicherungsbericht 2016のデータから筆者作成

17 リースター年金の金利は2014年までは4.0%，2015年3.5%，2016年3.0%，2017年2.5%，それ以降は段階的に上昇して2020年に4.0%に達し，その後はその水準で一定と仮定されている。運営管理費は10%。Rentenversicherungsbericht 2016, S. 39.

図12は「年金欠損」とリースター年金の関係を各コーホート別に表している。横軸は年金受給開始年次別のコーホートを示す。縦軸は各年時の平均報酬に対する割合を示す。「年金欠損」は2001年、2004年、2007年、2012年に導入された年金改革に基づいて将来的に生じる、法定年金の年金水準の低下をいうが、ここでは t 年に年金を受給し始めるコーホートについて改革前の2001年の年金水準と改革後の t 年の年金所得との差が平均報酬に対する割合（％）として示されている。

リースター年金については、20歳で入職し、平均賃金で45年働き、並行して積立方式のリースター年金貯蓄をフルに行い、65歳で年金生活に入る標準的な貯蓄者が前提されている。貯蓄期間を通じて金利とともに積み立てられたリースター貯蓄は、受給開始年次に毎年一定額の終身年金に換算される。図ではこの金額の各年時の平均報酬に対する比率が示されている。

【図12】 受給開始年次別コーホートの年金欠損とリースター年金の関係¹⁸



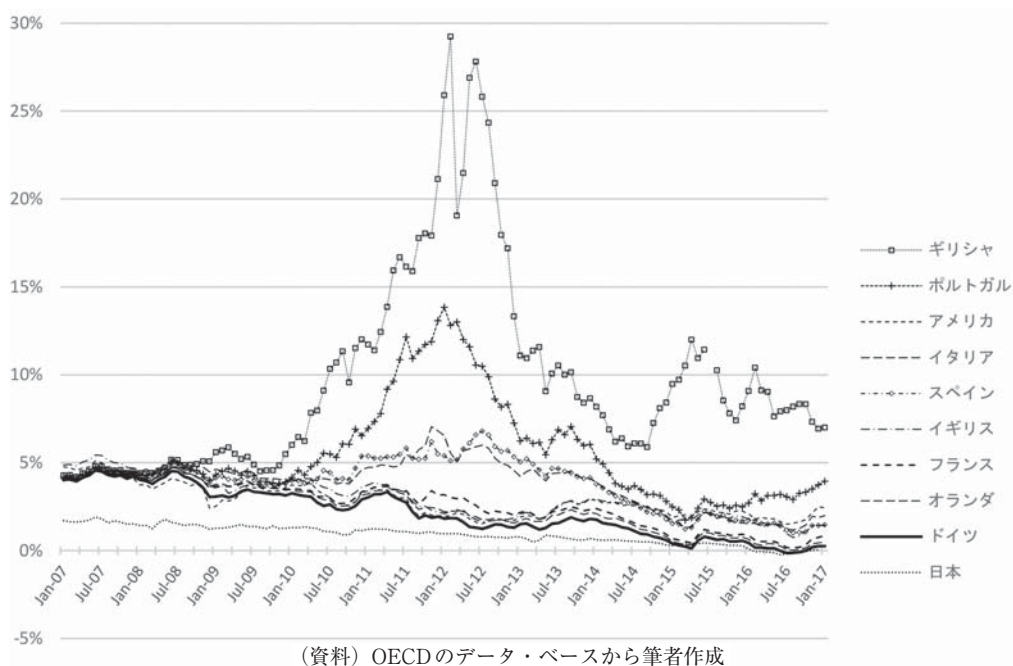
（資料）JG 2016/17のデータから筆者作成

18 65歳時の平均余命は19.2年、2040年に22.6年、2060年に26年と仮定。年金額の上昇は年率1.5%で、ほぼインフレを相殺する程度の上昇率。変則金利パターン1は、2018年までに年利1.25%にまで低下し、その後は2040年の年利4.5%に向けて上昇。変則金利パターン2は、金利下落・上昇のタイミングがパターン1よりも10年遅れるケース。詳細はBörsch-Supan et al. (2016), S. 22-29を参照。

図12からは、名目金利が長期的に4.5%（実質金利3%）の水準を維持すれば、ほとどのコーホートでもリースター年金所得は「年金欠損」を上回ることが分かる。しかし長期の名目金利水準が2%（実質金利0.5%）に下がると、「年金欠損」の穴をリースター年金所得で埋めることは、ほとどのコーホートでも不可能である。変則金利パターン1と変則金利パターン2では、それら両極の中間の結果になることが示されている。

足下の運用利回り推移を見る限り（図13参照）、長期名目金利水準の4.5%はあまりに楽観的な仮定といえる。また図12では、平均賃金で45年加入した標準年金者の法定年金（年金額算定式の個人報酬ポイントが45点）とリースター年金所得が計算の基礎にされているが、実際には個人報酬ポイント45点以下の層の分布は広がっているし、全員が国家助成限度額いっぱいまでリースター年金貯蓄を行っているわけでもない。これらのことを考え合わせると、「年金欠損」の穴をリースター年金で埋めることは、ほとんどのコーホートで絶望的であるといって間違いないだろう。

【図13】 主要国の長期国債利回りの推移



4. ドイツ年金改革の分岐点

本稿「はじめに」で言及したように、賦課方式から積立方式の方向に軸足を移動させてきたドイツ年金改革 15 年の歩みは厳しい批判にさらされ、重大な岐路に直面している。厳しい批判は今に始まったことではなく、2001 年の改革当初からずっと続いてきているものだが、欧州金融危機以後の長期化する超低金利のために積立方式に対する信頼が根底から揺らいでしまった。2016 年の激しい年金論争の再燃はこれを背景にしている。ドイツの年金改革は今どういう分岐点に立っているのか、あらためて状況を確認してみよう。

4.1 企業年金・リースター年金の課題

ドイツの年金改革では、企業年金とリースター年金による積立方式の強化と法定年金の賦課方式の縮減は同じメダルの表裏の関係にある。企業年金とリースター年金の強化とは、言い換えれば法定年金の「適用除外」の拡大であり、このことを正確に認識することが重要である。企業年金の適用除外は、保険料賦課ベースと課税ベースの縮小を通して、保険料収入と税収の減少を招いている¹⁹（下表参照）。

			引当金制度	共済基金	直接保険	年金基金	年金ファンド
			内部運用		外部運用		
拠出時	課税	事業主	無制限非課税 (引当金)	非課税 (営業経費)	非課税 (営業経費)		
		従業員	無制限非課税 (無拠出)	無制限非課税 (無拠出)	上限つき非課税 ^{*1} (リースター：特別費用控除／国家助成金)		
	社会保険料		社会保険料免除		上限つき社会保険料免除 ^{*1} (リースター：社会保険料賦課)		
給付時	課税		課税		課税		
	社会保険料		医療保険・介護保険の保険料全額賦課				

※1 法定年金保険の保険料算定上限の 4% (資料) JG 2016/17, S. 299.

保険料賦課ベースの縮小は、保険料率が一定でも保険料収入を減少させると同時に、給付の削減を招く。なるほど、既出 (8) 式の年金額スライド算定式を見てみると、保険料要素の内のリースター階段の上昇は 2012 年で止まっているし (AVA_{2012}/AVA_{2012})、もう 1 つの項の RVB_{t-1}/RVB_{t-2} は保険料率の変動であって保険料の変動では

19 法定年金の収入の約 25% は連邦補助金でまかなわれているので、課税ベースの縮小は法定年金の財源問題に直結する。

ない。また持続可能性係数の RQ_{t-1}/RQ_{t-2} はあくまでも年金受給者/保険料拠出者の人口変動なので、保険料の変動ではない。こうしてみると、企業年金の適用除外により保険料賦課ベースの縮小を通して保険料収入が減少したからといって直ちに年金現在価値の削減につながるとは思えない。しかし実はそうではない。年金受給者/保険料拠出者の比率は、単純に頭数で比べているわけではないからだ。

正確に言うと、等価年金受給者数と等価保険料納付者数との比率として計算されるので、人数要因に加えて、保険料総額・平均賃金・年金総額・標準年金が影響してくるのである。等価保険料納付者数は、年金保険加入義務のある就業者、短時間就業者、そして失業手当の受給者を含む全員の保険料総額を平均報酬に対応する保険料額で割って算出される。つまり平均報酬者で換算した人数ということになる。これに対して等価年金受給者数は、総年金支給額を報酬ポイント45点の標準年金で割って算出される。つまり標準年金者で換算した人数ということになる²⁰。

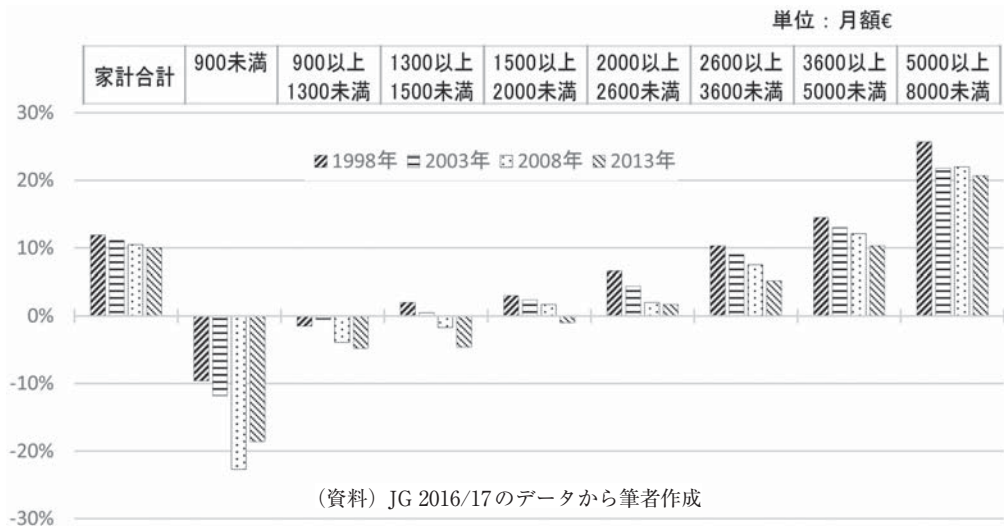
企業年金の適用除外は持続可能性係数を介して年金水準の追加的下落を確実に招くのである。

そもそもグロス賃金が月額1500€未満の低所得者層では47%が企業年金にもリースター年金にも加入していないし、2000€未満では44%である²¹。企業年金とリースター年金による個人貯蓄への広範囲な助成は、家計貯蓄、特に低所得層での貯蓄増加に成功していないのである。実際の家計貯蓄はリースター年金の始まる前の1998年時点よりもむしろ低下しており、特に低所得層それが顕著である（図14参照）。家計貯蓄がマイナスになるのは1998年では1300€未満の層だったのが、2013年では2000€層未満まで拡大している。

20 JG 2016/17, S. 298.

21 Vgl. Gesamtkonzept, S. 22.

【図 14】家計所得階級別貯蓄率の推移（1998-2013）

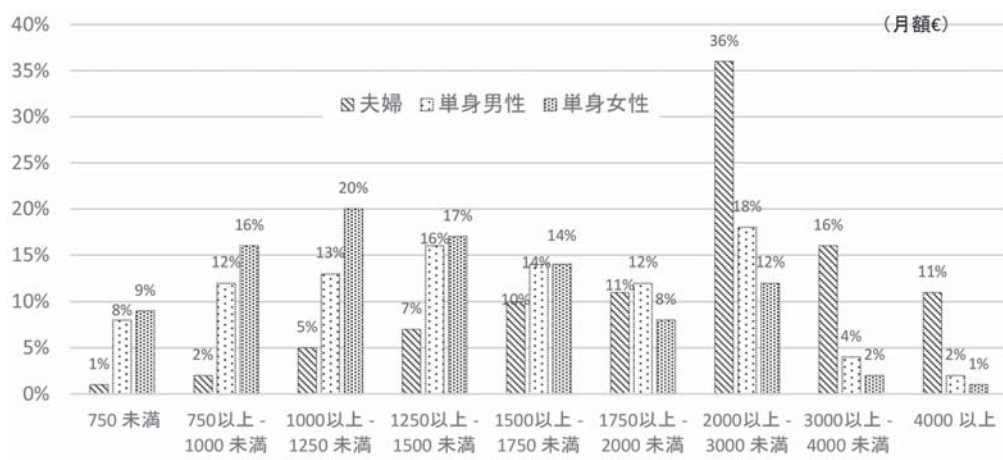


法定年金の給付水準の低下によって生じる「年金欠損」を企業年金やリースター年金で穴埋めしようという目論見は完全に頓挫していると言わざるをえない。JG 2016/17 の多数派の見解と違い、中間所得層以下の老齢貧困の脅威は現実のものとなっている。

4.2 法定年金の課題

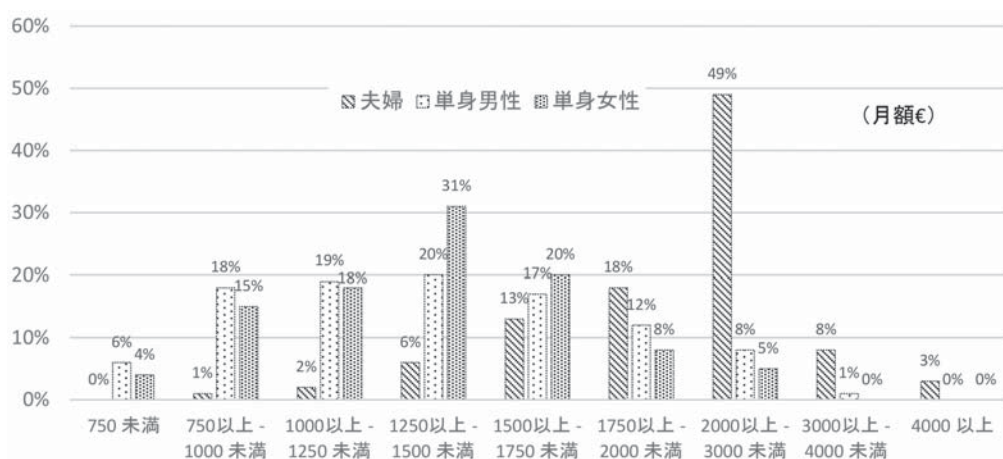
現在の高齢者の所得状況を図 15（旧西ドイツ地域）と図 16（旧東ドイツ地域）で確認しておこう。東西を比較すると、夫婦世帯については東西間の極端な差は見受けられないが、東部における 2000€ 以上 3000€ 未満階級への集中（49%）が目立っている。単身男性では 1250€ 未満階級に西部で 33%，東部で 43% と、東部の方が厚く分布していることが分かる。単身女性については 1250€ 未満階級に西部で 45%，東部で 37% と、西部の方が低い層への分布が厚いことが分かる。

【図15】 65歳以上高齢者のネット所得階級別分布（2015年・旧西ドイツ地域）



（資料） Alterssicherungsbericht 2016 のデータから筆者作成

【図16】 65歳以上高齢者のネット所得階級別分布（2015年・旧東ドイツ地域）



（資料） Alterssicherungsbericht 2016 のデータから筆者作成

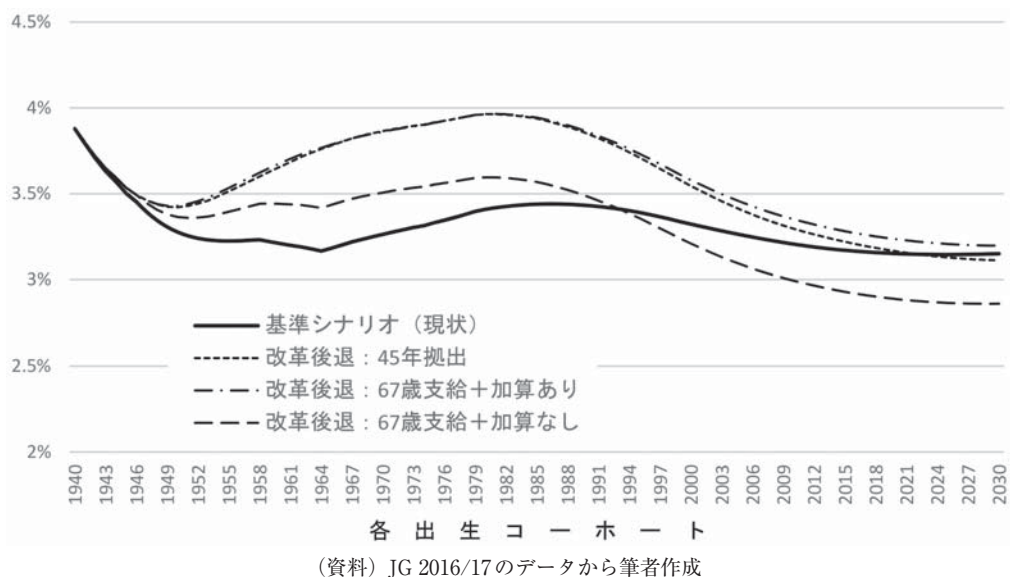
既に言及したように、法定年金の給付水準の低下により、法定年金だけに依存する高齢者の貧困化は避けられない見通しである。社会扶助の基礎保障水準に到達するのに必要な加入年数を示した既出の図6では、平均報酬水準の70%の者でも、2015年ですでに40.8年、2030年で45.7年、2045年では47.7年の加入を必要とする。現在、平均所得の70%未満の賃金で働いている労働者が48.3%いる事実を踏まえると²²、大半

22 JG 2016/17, S. 329.

の労働者は一生フルに働いても、老後はせいぜい基礎保障水準の年金しかもらえないことになる。これは法定年金の存在価値を揺るがす正当性の危機といってもよいだろう²³。法定年金の給付水準の低下をこのまま放置し、「年金欠損」の穴埋めについては企業年金とリスター年金に期待しつづけることが、金利低下の長期化を前にして果たして妥当なのかどうか、当然問題にならざるをえない。

そもそも積立方式と比べて不利とされた賦課方式の収益率は実際のところどうなっているのだろうか。JG 2016/17は、現状の制度と改革を後退させた場合の法定年金の内部収益率をそれぞれ試算している²⁴。

【図 17】 改革後退シナリオのコーホート別内部収益率（老齢年金・男性）²⁵



23 Joebges et al. (2012, S. 17) は、平均所得より少し下で保険料納付年数が35年ある者の法定年金の水準は、基礎保障水準を顕著に上回るものでなければならないと主張している。

24 実際は Werding (2016) が下敷きになっている。

25 改革後退シナリオとは、2016年から年金スライド算定式から持続性係数と保険料率係数を廃止すること、45年拠出は2016年から支給開始年齢を65歳に引き下げること、「67歳支給＋加算あり」は現行の支給開始年齢引上計画を、「67歳支給＋加算なし」67歳への引上げにともなう年金加算がないことを意味する。

【図18】 改革後退シナリオのコーホート別内部収益率（老齢年金・女性）

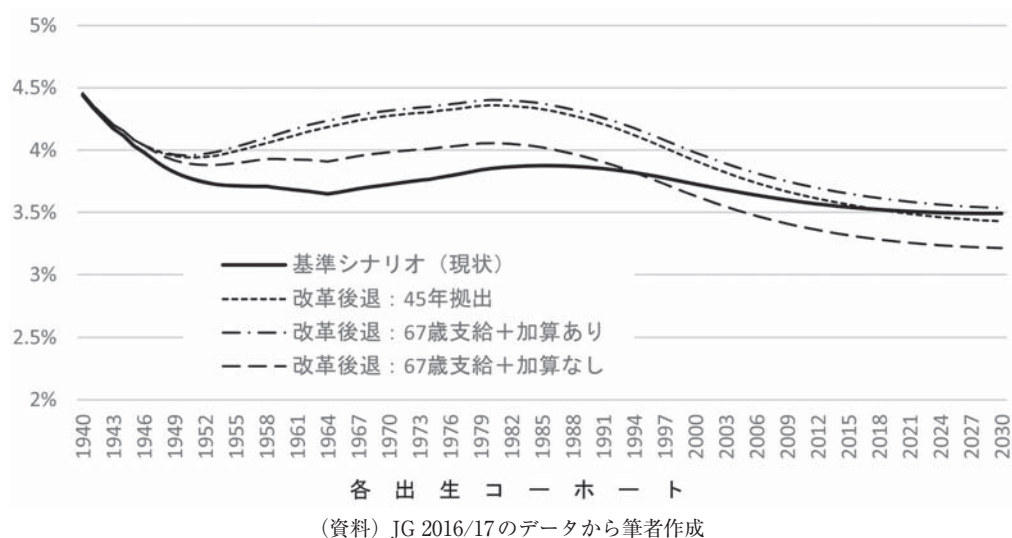


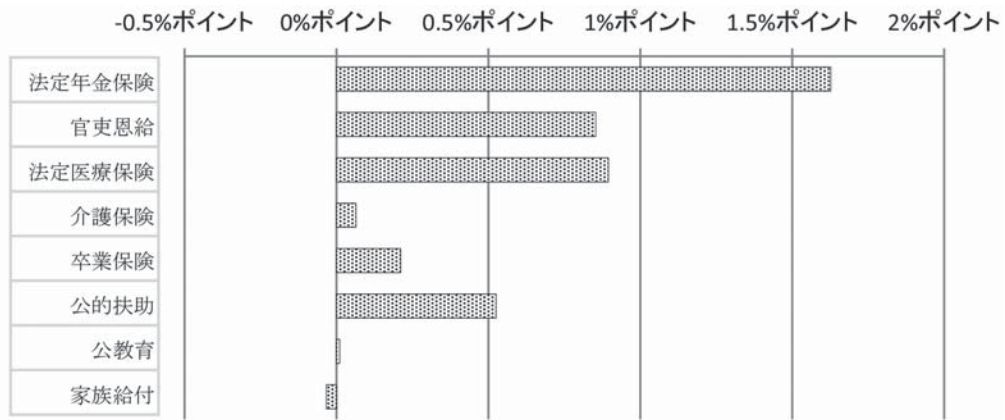
図17と図18の現状制度を踏まえた基準シナリオを見ると、法定年金（老齢年金）の各出生コーホートの内部収益率は、男性で3.0%から3.5%，女性で3.5%から4.0%の間にあることが分かる。これは図13に示す長期国債の利回りを明らかに上回る水準である。つまり積立方式で集めた資金の市場運用利回よりも賦課方式の法定年金の収益率の方が高いという結果になっている。こういう状況の中で企業年金やリースター年金のさらなる拡大を目指すことは、JG 2016/17 第7章に付された少数意見にあるように、「反生産的」と言わざるをえないだろう²⁶。

しかし多数派の給付削減路線を頭から否定することが難しいことも事実だ。図17に示すように、「持続可能性ギャップ²⁷」が現在4.2%あり、その内の約1.6%ポイントは年金保険で生まれている。こういう実態がある以上、多数派が給付削減路線に固執するのも理由がない訳ではない。ただしそれは、賦課方式か積立方式かの財政方式選択の問題ではないはずだ。

26 Vgl. JG 2016/17, S. 331.

27 持続可能性ギャップとは、政府の異時点間予算制約を遵守するのに毎年必要な基礎的財政収支の黒字幅をGDPに対する比率（%）として示したものである。持続可能性ギャップが4.2%あるということは、対GDP比4.2%の基礎的財政収支の黒字を毎年出しつづけないと、政府純債務をゼロにすることができないことを意味する。

【図 19】 持続可能性ギャップ 4.2%の構成



（資料） JG 2016/17 のデータから筆者作成

4.3 「高齢者保障の全体構想」

2016年11月に発表された連邦労働社会相の「高齢者保障の全体構想」は、老齢保障政策の変更すべき前提として次の4点を指摘している。

- ①賦課方式年金制度のパフォーマンスの評価は、15年前よりも著しく改善した経済と労働市場を踏まえない。
- ②企業年金とリスター年金の普及と規模は当初の想定を下回っており、金融危機は積立方式に立脚するこれらの補完的高齢保障の将来見通しを悪化させた。これに対して賦課方式年金はその長所を鮮明にした。両者の関係は再検証が必要である。
- ③自営業者・就労能力減少者・低賃金者などのグループが特に高齢貧困の危険にさらされていることは明白であり、これらのグループに対する貧困防止対策の検討が必要である。
- ④労働世界のデジタル化は自営業と雇用労働との境界を掘り崩し、また両者間を頻繁に交替させる職業歴は日常的なものになっていく。全体社会のこうした枠組条件の変化に対応して、高齢者保障もすべての個人を包摂する仕組みに変えていく必要がある。

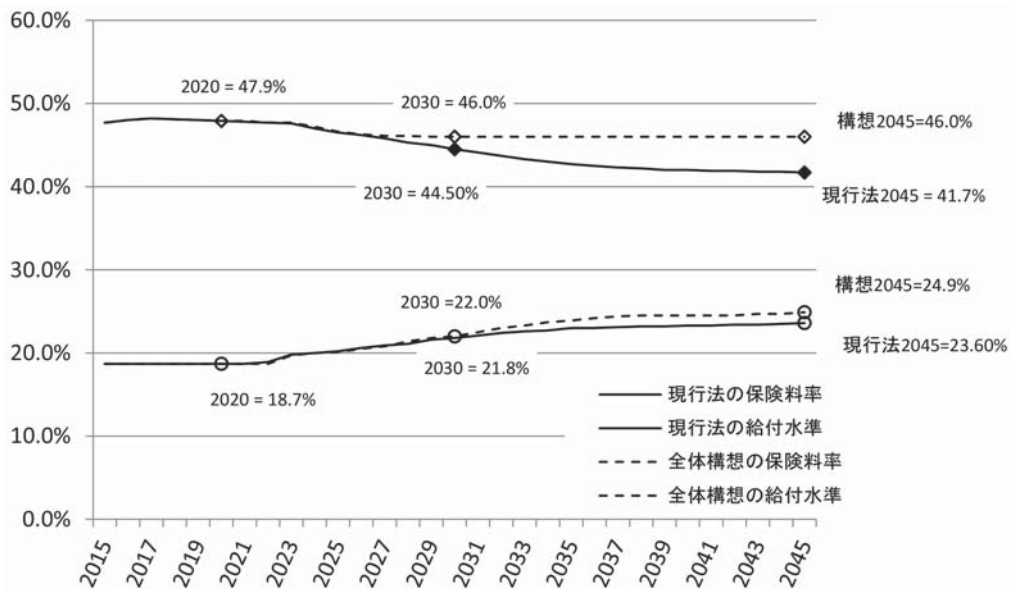
他方で、高齢者保障政策の不変の目標として以下の3点を挙げている。

- ①すべての市民は 高齢者保障の3本柱により、標準的生活を保証する高齢者保障を築くことができない。

- ②高齢期所得は現役時の実績を反映していなければならない。
- ③高齢者保障のための資金調達世代間公平を保ち、信頼厚いものでなければならない。

「高齢者保障の全体構想」は2045年までの現行法に基づく給付水準と保険料率の将来見通しを示した上で、給付水準の保障下限の46%への引き上げと保険料率上限の25%への引き上げ、国庫負担の増額を提案している。適切で安定した給付水準を保障することが、国民から支持を得るのに不可欠だとし、そのためのコストが2030年時点で保険料率の0.7%ポイント上昇（保険料額93億€）、2045年時点で2.2%ポイント上昇（保険料額293億€）と計算されている。図20は現行法と給付保障水準46%の場合のそれぞれの給付水準と保険料率の推移を示している。「高齢者保障の全体構想」が法定年金を強化する方向に舵を切り替えたことは明らかだ。

【図20】 現行法と全体構想の保険料率と給付水準の将来見通し（2015-2045）



(資料) Gesamtkonzept zur Alterssicherung のデータから筆者作成

5. おわりに

「高齢者保障の全体構想」で示された改革施策案の中で立法化に向けて連立政権内で合意された事項は拍子抜けするほど少なく、次の6項目にとどまる。

1. 就労能力減少年金の算入期間の終期を62歳から65歳へ延長する。
2. 東部ドイツと西部ドイツの年金統一化は7年で段階的に実現する。
3. 企業年金の強化。
4. リースター年金の基本助成金を引き上げる。
5. 企業年金内のリースター契約にかかる二重保険料拠出を廃止する。
6. 補完的高齢者保障の貯蓄を基礎保障の資力条件から除外する。

肝心の給付保障水準46%案が盛り込まれていない一方で、企業年金とリースター年金の強化策はしっかり入っている。これは、現行の給付水準下限・保険料率上限が踏み越えられるのはまだ先の見込みなので、現時点でわざわざ争点化させる必要はないとの判断が連立政権内ではたらいだのであろう。「高齢者保障の全体構想」の立ち位置は微妙である。賦課方式の法定年金の再強化の必要性を熱心に説く一方で、積立方式の企業年金とリースター年金の重要性も否定していないからである。年金改革が2017年秋に予想される連邦議会選挙の一大争点に上がることは必至である。これまでの年金改革の道をこのまま前進するのか、それとも後退するべきなのか、ドイツ年金改革が重大な岐路にさしかかっていることは確かである。

参考文献

- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, N. Goll und C. Maier (2016), 15 Jahre Riester - Eine Bilanz, Arbeitspapier 12/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Rentenversicherungsbericht 2016.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Alterssicherungsbericht 2016.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016c): Gesamtkonzept zur Alterssicherung.
- Deutsche Rentenversicherung (2016), Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2016, DRV-Schriften Bd. 23, DRV: Berlin.
- Joebges, Heike/ Meinhard, Volker/ Rietzler, Katja/ Zwiener, Rudolf (2012): Auf dem Weg in die Altersarmut - Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), *Zeit für Reformen* (JG 2016/17), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Werding, M. (2016), *Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen*, Arbeitspapier 05/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.